Rapport spécial à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2006

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Québec, octobre 2006

Monsieur Michel Bissonnet
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Vous trouverez ci-joint mon rapport spécial concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2006. Je vous saurais gré de le remettre à l'Assemblée nationale le jour du dépôt des Comptes publics par le gouvernement.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vérificateur général,

Renaud Lachance

Renaud Lachance, CA

750, boulevard Charest Est, 3e étage, Québec (Québec) G1K 9J6 — Téléphone : (418) 691-5900 — Télécopieur : (418) 646-1307

TABLE DES MATIÈRES

	Paragr.
AVANT-PROPOS	**1.**
OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	**3.**
MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	**19.**
RESTRICTIONS INCLUSES DANS LE RAPPORT DE VÉRIFICATION	**24.**
Périmètre comptable	**25.**
Respect des principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public	**38.**
Comptabilité d'exercice	**45.**
Fonds d'amortissement des régimes de retraite	**57.**
Instruments financiers libellés en devises	**64.**
Subventions de fonctionnement aux universités	**73.**
Subventions pour les immobilisations de certaines commissions scolaires	**82.**
Compensation tenant lieu de taxes aux municipalités	**91.**
Stocks et charges payées d'avance	**97.**
Provisions pour pertes sur les interventions financières garanties	**101.**
Redressements comptables	**107.**
Avantages sociaux futurs	**115.**
Autres dérogations aux principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public	**118.**
Présentation de certains postes sur une base brute	**124.**
AUTRES REMARQUES DESTINÉES AUX PARLEMENTAIRES	
Loi sur l'équilibre budgétaire	**127.**
Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux	**143.**
SUIVI DES RECOMMANDATIONS	**151.**
Annexe – Rapport du Vérificateur général sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec	

Vérification menée par
Camille Daigle
Directeur de vérification

Stéphane Armanda
Marie-Josée Couture
Nancy Fagnant
Yvon Geoffroy
Julie Laflamme
Guy Magnan
Isabelle Magnan
Lucie Pageau
Louise Sénécal
Hélène Thériault

Plus de 50 autres vérificateurs ont aussi contribué à la réalisation de ces travaux.

Les commentaires du ministère des Finances du Québec apparaissent après chacun des sujets traités, sauf en ce qui concerne la Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux, *puisque nous rapportons les commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux. Pour ce qui est de la section portant sur le périmètre comptable, en plus des commentaires du ministère des Finances du Québec, nous consignons ceux du ministère de la Santé et des Services sociaux et ceux du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Le ministère du Revenu du Québec a également formulé des commentaires sur la comptabilité d'exercice.*

Sigles utilisés dans ce rapport

CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail
FARR	Fonds d'amortissement des régimes de retraite
ICCA	Institut Canadien des Comptables Agréés
PCGR	Principes comptables généralement reconnus
PPIFG	Provision pour pertes sur les interventions financières garanties

AVANT-PROPOS

1. Le présent rapport est déposé à l'Assemblée nationale à l'occasion de la publication des Comptes publics du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2006. Ce rapport présente mes remarques à la suite de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Il accompagne le rapport de vérification de ces états financiers, qui est joint aux Comptes publics et qui est reproduit en annexe.

2. Ce rapport spécial sera reproduit en annexe du tome II de mon *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006,* qui sera déposé en décembre 2006. Il vise notamment à permettre aux parlementaires de prendre connaissance simultanément des états financiers gouvernementaux et de toutes mes remarques sur ces derniers.

OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

3. Le gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale ses états financiers consolidés pour l'année financière 2005-2006. Ceux-ci font état d'un surplus annuel de 37 millions de dollars, d'un passif de 145 milliards et d'une dette nette de 104,7 milliards au 31 mars 2006.

4. Tout d'abord, je tiens à souligner le dépôt plus rapide des états financiers cette année. Des efforts soutenus ont été déployés par tous les acteurs chargés de la préparation de ces états financiers afin de devancer de près de deux mois leur publication par rapport à l'an dernier. De plus, en juin 2006, le ministère des Finances du Québec a publié pour la première fois le *Rapport mensuel des opérations financières au 30 avril 2006.* Cette information, produite sur une base mensuelle, ainsi que le dépôt dans un délai plus court des états financiers sont certes de nature à améliorer la reddition de comptes envers les parlementaires et les citoyens.

5. En 2005-2006, le gouvernement a aussi accompli des gestes positifs et concrets pour répondre à mes recommandations. Ainsi, 30 p. cent des recommandations formulées en 2004-2005 ont été appliquées ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants, ce qui est une amélioration par rapport à l'an dernier, alors que ce taux se situait à seulement 7 p. cent.

6. Toutefois, plusieurs problèmes persistants m'obligent à communiquer les deux observations suivantes aux parlementaires.

7. Comme première observation, j'invite encore le gouvernement à faire preuve de plus de rigueur et d'indépendance dans l'information financière qu'il transmet aux parlementaires et aux citoyens afin de leur fournir un portrait aussi juste que possible des finances publiques.

8. D'abord, le gouvernement n'inclut toujours pas les résultats des entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux dans ses états financiers. Des déficits de l'ordre de 1,3 milliard au 31 mars 2006 ont ainsi été cumulés dans le réseau de la santé et des services sociaux au cours des dernières années en marge du périmètre comptable du gouvernement et du solde budgétaire permettant de mesurer le respect de l'équilibre budgétaire. En 2005-2006, le Québec est la seule province qui n'intègre pas, en tout ou en partie, les entités des réseaux dans son périmètre comptable.

9. De plus, l'absence de volonté gouvernementale d'appliquer l'intégralité des principes comptables généralement reconnus (PCGR) pour le secteur public, en choisissant plutôt d'établir ses propres conventions comptables, est la source de problèmes de nature différente : un problème d'indépendance et un problème de comparabilité.

10. D'une part, pour que les états financiers soient objectifs, ils doivent reposer sur des normes établies par un organisme de normalisation indépendant. Il n'est pas adéquat que le choix de normes comptables repose sur les préférences des préparateurs des états financiers ou encore qu'il soit influencé par des modifications de lois qui visent à répondre à des besoins particuliers. Les recommandations formulées par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) sont le fruit d'un processus garantissant leur neutralité.

11. À titre illustratif, en 2004-2005, le gouvernement a modifié les règles de financement des universités lui permettant de reporter dans des années futures des dépenses encourues pendant l'année financière en cours ou lors des années antérieures. Ainsi, des dépenses de près de 300 millions de dollars se rapportant aux années financières 2003-2004 à 2005-2006 n'étaient pas encore inscrites au 31 mars 2006. Le fait de repousser ainsi à plus tard l'inscription de dépenses n'est pas conforme aux PCGR, en plus d'avoir des répercussions sur les choix budgétaires des années futures.

12. D'autre part, l'utilisation par le gouvernement du Québec de règles comptables différentes de celles des autres gouvernements au Canada nuit à la comparabilité de ses états financiers ainsi que de ses principaux indicateurs de performance avec ceux des autres gouvernements. En effet, la quasi-totalité de ceux-ci ont maintenant emboîté le pas en adhérant aux PCGR. L'adoption intégrale de ces principes favoriserait également la comparabilité des résultats d'une année à l'autre, puisque le gouvernement devrait, au prix d'un effort raisonnable, redresser les données comparatives à la suite d'une modification rétroactive de ses pratiques comptables.

13. Ma seconde observation vise de nouveau à mettre en garde les parlementaires contre l'illusion de l'équilibre budgétaire, tel que déterminé dans le cadre de la reddition de comptes relative à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Le solde cumulé aux fins de cette loi sert actuellement d'indicateur au gouvernement à cet égard. Au 31 mars 2006, celui-ci a déclaré un excédent de 192 millions de dollars. À mon avis, à l'exception des restrictions se rapportant au respect des conventions comptables du gouvernement contenues dans mes rapports de vérification, cette somme a été établie dans un respect technique de la loi, mais pas dans son esprit.

14. En effet, trois problèmes de nature différente font que, dans la réalité, le solde budgétaire aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* est grandement déficitaire, soit d'au moins 5,3 milliards de dollars.

15. Un premier problème découle du choix effectué par le gouvernement de recourir à certaines méthodes comptables discutables et qui donnent des résultats avantageux lors du calcul du solde établi aux fins de la loi.

16. Le second problème provient du fait que le gouvernement ne redresse pas les données comparatives à la suite de modifications rétroactives de ses pratiques comptables dont les effets sont inscrits directement à la dette nette. Conséquemment, des dépenses ou des réductions de revenus ne sont pas considérées dans le calcul de ce solde. En 2005-2006, le gouvernement a inscrit directement à la dette nette les plus importantes modifications depuis la réforme comptable de 1998.

17. Enfin, l'inscription de revenus en double dans le solde cumulé aux fins de la loi constitue le dernier problème. Ainsi, en 2005-2006, à la suite d'une modification comptable, des revenus de 112 millions de dollars ont été considérés une deuxième fois dans le calcul du solde cumulé aux fins de la loi, ceux-ci ayant déjà été pris en compte en 2003-2004. Cette comptabilisation en double est une première dans l'histoire de cette loi.

18. Somme toute, l'excédent de 192 millions de dollars calculé par le gouvernement aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* n'est pas crédible.

MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

19. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons procédé à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2006. Ces états financiers sont inclus dans le volume 1 des Comptes publics et ils sont dressés d'après les conventions comptables proposées par le ministre des Finances et adoptées par le Conseil du trésor. Ils sont préparés par le Contrôleur des finances pour le ministre des Finances et celui-ci les présente à l'Assemblée nationale conformément à la *Loi sur l'administration financière*.

20. La vérification des états financiers consolidés du gouvernement s'effectue selon les normes de vérification généralement reconnues du Canada. Elle comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information ainsi qu'une évaluation des principes comptables suivis et des estimations financières faites par le gouvernement. En outre, les états financiers donnent lieu à une appréciation de leur présentation d'ensemble de la part du Vérificateur général.

21. Cette vérification de l'information financière a pour but de fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes et qu'ils donnent une image fidèle de la situation financière du gouvernement et de ses résultats, en fonction des principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public. En effet, pour la première fois cette année, les vérificateurs des gouvernements doivent formuler leur opinion en fonction de ces principes.

22. Cette vérification a également pour objectif, conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général*, d'exprimer une opinion sur la question de savoir si les états financiers donnent une image fidèle de la situation financière du gouvernement et de son évolution ainsi que des résultats de ses opérations, selon les conventions comptables du gouvernement.

23. Le présent document explique d'abord les éléments ayant fait l'objet d'une restriction dans le rapport de vérification sur les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2006. Il contient également d'autres éléments jugés suffisamment importants pour en informer les membres de l'Assemblée nationale. Enfin, il fait le point sur l'état des

recommandations qui ont été formulées l'an passé à la suite de la vérification des états financiers.

RESTRICTIONS INCLUSES DANS LE RAPPORT DE VÉRIFICATION

24. La vérification des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2006 n'a pas permis l'expression d'une opinion sur la fidélité de l'image donnée, selon les PCGR. L'importance des répercussions que sont susceptibles d'avoir les deux restrictions formulées dans le rapport de vérification, reproduit en annexe, explique cette situation. Des explications pertinentes sur chacune des restrictions suivent.

Périmètre comptable

25. La convention comptable du gouvernement publiée à la note 1 de ses états financiers stipule que le périmètre comptable de celui-ci englobe les ministères, les organismes, les entreprises et les fonds spéciaux qui doivent rendre compte de la gestion de leurs opérations et de leurs ressources financières soit à un ministre, soit directement à l'Assemblée nationale, et qui appartiennent au gouvernement ou sont sous son contrôle. Malgré la teneur de cette convention, les entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux ne sont pas incluses dans le périmètre comptable du gouvernement. Le Québec est la seule province, en 2005-2006, qui n'intègre pas, en tout ou en partie, les entités des réseaux dans son périmètre comptable.

26. Les entités de ces deux réseaux, qui gèrent des sommes représentant près de 60 p. cent des dépenses publiques, sont sous le contrôle du gouvernement. De plus, elles rendent compte de leur gestion soit à un ministre, soit directement à l'Assemblée nationale. Par conséquent, elles devraient être incluses dans le périmètre comptable du gouvernement. Ainsi, l'information les concernant devrait être entièrement prise en considération dans la détermination des résultats annuels du gouvernement et dans le portrait de sa situation financière, ce qui n'est pas le cas.

27. Une restriction portant sur la non-inclusion des entités des deux réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement a donc été formulée, et ce, pour une cinquième fois consécutive. Étant donné que le gouvernement n'a pas encore procédé à l'analyse exhaustive des répercussions financières qu'aurait l'intégration

de la totalité des entités des réseaux dans son périmètre comptable, nous n'avons pu en déterminer l'impact sur ses états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2006.

28. Les états financiers consolidés du gouvernement incluent les subventions accordées aux entités des réseaux. Ils présentent aussi en note ses engagements quant au financement de leurs acquisitions d'immobilisations. Comme l'an dernier, le gouvernement fournit, dans l'annexe 19 de ses états financiers, de l'information sur les fonds d'exploitation des réseaux.

29. Pour l'heure, l'information divulguée doit être interprétée avec prudence, puisqu'elle n'offre toujours pas une image complète de la situation financière des réseaux. Ainsi, l'annexe ne livre aucun renseignement sur les fonds d'immobilisations ou de dotation.

30. De plus, cette information est établie selon des conventions comptables parfois différentes de celles du gouvernement. Il faut voir que les conventions et les pratiques comptables en vigueur dans les entités des réseaux sont, selon le cas, établies par le ministère de la Santé et des Services sociaux ou par celui de l'Éducation, du Loisir et du Sport. À titre d'exemple, le gouvernement comptabilise ses immeubles sur la base du coût d'acquisition et inscrit un amortissement annuel en fonction de la durée de vie utile. Cependant, dans le réseau de la santé et des services sociaux, aucun amortissement n'apparaît dans les résultats de l'exercice.

31. En dépit de ses limites, cette annexe montre que le réseau de la santé et des services sociaux est aux prises avec des déficits cumulés importants, de l'ordre de 1,3 milliard de dollars au 31 mars 2006, qui ne se reflètent pas dans la situation financière du gouvernement. Elle révèle également que le déficit annuel de ce réseau s'est résorbé de moitié, comparativement à l'an dernier; il s'élève maintenant à 104 millions. En 2005-2006, mis à part le Québec, toutes les provinces ont inclus les résultats des établissements de la santé et des services sociaux dans leur périmètre comptable.

32. Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement d'inclure dans son périmètre comptable les entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux.

33. Nous avons de nouveau recommandé au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et au ministère de la Santé et des Services sociaux de veiller à ce que toutes les conventions comptables appliquées par les entités des réseaux soient

conformes aux principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public.

34. Commentaires du ministère des Finances du Québec

« La question de l'inclusion des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement est fort complexe. Ainsi, pour décider si les résultats des réseaux devraient être intégrés à ceux du gouvernement, plusieurs critères doivent être respectés et certains de ces critères sont cruciaux. C'est le cas par exemple de la latitude que possèdent les établissements des réseaux dans la gestion de leurs opérations. Le gouvernement nomme-t-il lui-même les membres du conseil d'administration des établissements? Le gouvernement nomme-t-il les directeurs généraux? Voilà le genre de questions qui sont au cœur de la décision d'intégrer ou pas les réseaux au périmètre comptable du gouvernement. Il est évident que, dans les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux au Québec, la réponse à ces questions est, règle générale, négative puisque le gouvernement ne nomme ni les membres des conseils d'administration, qui sont élus selon diverses modalités, ni les directeurs généraux, qui sont nommés par les conseils d'administration ou les conseils scolaires. En outre, dans le réseau de l'éducation primaire et secondaire, les membres des conseils scolaires sont élus par la population. C'est pourquoi le ministère des Finances maintient sa décision à l'effet que les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux ne doivent pas être intégrés au périmètre comptable du gouvernement.

« Le gouvernement est cependant d'accord avec le Vérificateur général relativement au fait que les états financiers du gouvernement doivent donner l'information la plus complète possible. À cet effet, il présente à l'annexe 19 des états financiers consolidés l'information concernant la situation financière des réseaux, ce qui augmente la qualité de l'information présentée à la population. Cette annexe présente les surplus ou les déficits annuels et cumulés des deux réseaux. Elle complète l'information financière déjà présentée dans les états financiers consolidés, comme mentionné au paragraphe 28 par le Vérificateur général. »

35. Réaction aux commentaires du ministère des Finances du Québec

Il est étonnant que le ministère des Finances soutienne que le gouvernement ne contrôle pas les entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux. De notre côté, à la suite de l'analyse exhaustive des différents critères qui permettent d'évaluer si le gouvernement contrôle les entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux, nous avons conclu que ces entités sont sous son contrôle; elles doivent donc être incluses dans le périmètre comptable du gouvernement. Une copie de notre analyse a été transmise au ministère des Finances.

36. Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

« Le ministère poursuit ses travaux en collaboration avec le ministère des Finances. À la suite des décisions qui seront prises dans le cadre des différents travaux, le ministère mettra en place les mécanismes propres à fournir l'information financière appropriée. »

37. Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le ministère est conscient des écarts existant entre les PCGR et les conventions comptables appliquées dans son réseau. Il est cependant d'avis que ces écarts ne faussent pas les données financières à un tel point que cela pourrait influencer les décisions ministérielles prises à partir de ces données.

« Il poursuit toutefois les travaux avec le ministère de Finances afin d'améliorer la qualité de l'information présentée aux Comptes publics de façon à permettre à leurs utilisateurs d'avoir une image la plus complète et fidèle possible de la situation financière de son réseau. »

Respect des principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public

38. Le *Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public* définit les PCGR du Canada applicables à ce secteur comme étant l'ensemble des principes généraux et conventions d'application générale ainsi que des règles et procédures qui déterminent les pratiques comptables reconnues à un moment donné dans le temps.

39. Fruit des travaux du CCSP, ce manuel est le document de référence pour les préparateurs des états financiers des gouvernements et leurs vérificateurs. Les recommandations, les directives et les notes qu'il renferme sont la source première des PCGR du Canada propres à ce secteur. À ce jour, en plus du gouvernement fédéral, sept gouvernements provinciaux[1] dressent leurs états financiers conformément aux PCGR du Canada qui leur sont applicables. Un huitième[2] fait de même, à l'exception de l'inclusion des écoles dans son périmètre comptable. Quant à la neuvième province[3], l'information relative aux conventions comptables appliquées dans ses états financiers 2005-2006 n'était pas encore disponible au moment de produire le présent rapport.

1. Ces gouvernements sont la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, l'Ontario, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard.
2. Il s'agit du Manitoba.
3. Il s'agit de Terre-Neuve-et-Labrador.

40. L'existence de normes élaborées par un organisme indépendant vise à donner l'assurance que l'information présentée est objective, et qu'elle facilite la comparaison d'une année à l'autre ainsi que d'un gouvernement à l'autre. Par son mode de fonctionnement, le CCSP cherche à garantir la neutralité de ses normes; il veille également à leur mise à jour de façon à répondre aux besoins des utilisateurs des états financiers et à suivre l'évolution de ces besoins. Ce processus est rigoureux, ce qui rehausse la valeur des informations financières qui y sont présentées.

41. Le gouvernement du Québec, pour sa part, utilise des conventions dont certaines sont conformes aux PCGR et d'autres, non. Pour garantir l'objectivité de l'information financière et sa rigueur, il est donc nécessaire que celui-ci adopte en entier le cadre normatif recommandé par le CCSP. Dans les paragraphes suivants, nous soulignons les principales conventions comptables[4] du gouvernement qui diffèrent de celles recommandées par le CCSP.

42. Le tableau 1 présente les effets, lorsqu'ils ont pu être évalués, des dérogations aux principes comptables généralement reconnus pour le secteur public.

4. C'est l'ensemble des principes particuliers et des méthodes d'application de ces principes choisis par le gouvernement.

Tableau 1

INCIDENCES FINANCIÈRES DES DÉROGATIONS AUX PRINCIPES COMPTABLES GÉNÉRALEMENT RECONNUS POUR LE SECTEUR PUBLIC (en millions de dollars)

	31 mars 2006			
	Sous-évaluation (surévaluation)			
	Surplus annuel	Éléments d'actif	Éléments de passif	Dette nette
Comptabilité d'exercice	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Fonds d'amortissement des régimes de retraite	(24)	–	482	482
Instruments financiers libellés en devises	n.d.	–	n.d.	n.d.
Subventions de fonctionnement aux universités	36	–	296	296
Subventions pour les immobilisations de certaines commissions scolaires	(3)	–	62	62
Compensation tenant lieu de taxes aux municipalités	(2)	–	97	97
Stocks et charges payées d'avance	n.d.	200	–	–
Provisions pour pertes sur les interventions garanties	(38)	56	(11)	(67)
Redressement comptable – revenus de transfert liés à l'équipement diagnostique et médical	(112)	–	–	–
Avantages sociaux futurs	n.d.	–	n.d.	n.d.
Passifs environnementaux	(25)	–	100	100
Rachats avant terme d'éléments monétaires	(22)	84	22	(62)
Total*	**(190)**	**340**	**1048**	**908**

* Les répercussions concernant trois éléments n'ont pu être quantifiées.

43. Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Le Vérificateur général voudrait que le gouvernement du Québec applique intégralement le cadre normatif recommandé par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) pour la détermination de ses conventions comptables. Pourtant les gouvernements peuvent adopter leurs propres conventions comptables pour la préparation de leurs états financiers.

« Cela n'est évidemment pas le cas pour les entreprises privées qui doivent, en vertu des lois qui encadrent leurs activités, appliquer les principes comptables généralement reconnus (PCGR) élaborés par l'ICCA.

« Le gouvernement du Québec est toujours disposé à analyser les normes recommandées par l'ICCA. Ainsi, lors de la réforme comptable de 1997-1998 et, cette année, avec la comptabilisation des transferts du gouvernement du Canada, le gouvernement s'est inspiré des normes recommandées par l'ICCA pour établir ses nouvelles conventions comptables. Cependant, la *Loi sur le ministère des Finances* confie au ministre la responsabilité d'élaborer les conventions comptables en vigueur au gouvernement du Québec. Il ne serait pas approprié de soumettre le gouvernement du Québec à un respect intégral des normes de l'ICCA. »

44. Réaction aux commentaires du ministère des Finances du Québec

L'existence de normes établies par un organisme indépendant permet d'éviter que le choix des principes comptables soit partial, c'est-à-dire qu'il soit dans l'intérêt d'un préparateur ou d'un utilisateur particulier. Le processus suivi par l'ICCA est rigoureux; il inclut des consultations publiques afin que soit pris en compte le point de vue des diverses parties.

De plus, au cours de l'année financière 2005-2006, de nouvelles normes sont venues préciser que, pour déterminer leurs conventions comptables, les gouvernements doivent suivre les recommandations de l'ICCA.

Comptabilité d'exercice

45. L'an dernier, pour la septième fois consécutive, nous avons incité le gouvernement à constater tous ses revenus en utilisant la comptabilité d'exercice. L'ICCA définit ainsi cette méthode de comptabilisation : « La comptabilité d'exercice consiste à constater l'effet des opérations et des faits dans l'exercice au cours duquel les

opérations ont été réalisées et les événements sont survenus, qu'il y ait eu ou non transfert d'une contrepartie en espèces ou d'une autre contrepartie[5]. »

46. En 2005-2006, le gouvernement a réalisé des progrès en modifiant ses conventions comptables en ce qui a trait aux revenus de transfert du gouvernement du Canada ainsi qu'à ceux provenant des droits d'immatriculation et des permis de conduire. Plusieurs pas restent cependant à faire pour que la comptabilité d'exercice soit employée correctement à l'égard de tous les revenus. Par exemple, cette méthode n'est toujours pas appliquée intégralement aux revenus provenant des impôts sur le revenu et les biens.

Rythme de traitement des déclarations de revenus

47. La méthode de la comptabilité d'exercice permet d'éviter que les résultats annuels soient influencés par le moment de l'encaissement des revenus ou du remboursement de ceux-ci.

48. Selon la convention comptable du gouvernement, les revenus provenant des impôts sur le revenu sont comptabilisés dans l'année financière au cours de laquelle les sommes sont reçues ou remboursées, selon le cas. Les avis de cotisation et les comptes émis avant la fin de l'année financière sont également portés aux revenus de ce type.

49. Ainsi, le rythme des remboursements des trop-perçus d'impôt sur le revenu des particuliers effectués avant le 1er avril peut modifier de façon notable l'ampleur des revenus fiscaux comptabilisés au regard de l'année financière terminée avant cette date. L'an dernier, nous avions mentionné que le ministère des Finances du Québec fixait au ministère du Revenu du Québec un objectif annuel maximum quant au total des sommes à rembourser avant le 1er avril. Lorsque cet objectif était atteint, le ministère du Revenu retardait les remboursements aux particuliers et l'émission des avis de cotisation qui s'y rapportaient de manière à reporter leur enregistrement à l'année financière suivante.

50. Pour 2005-2006, nous avons fait des travaux additionnels afin de nous assurer qu'il n'y avait pas eu de retards dans le traitement des déclarations de revenus des particuliers. À cette fin, nous avons comparé le volume de déclarations pour lesquelles un avis de cotisation avait été émis lors du dernier cycle de traitement

5. Institut Canadien des Comptables Agréés, *Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public*, paragraphe SP 1000.57.

comptabilisé en mars 2006 avec celui relatif à un cycle d'une date équivalente en mars 2005. Cet exercice a révélé un retard important en 2006 dans le traitement des documents électroniques par rapport à l'année précédente.

51. En effet, nous avons observé en mars 2006 une baisse importante du degré d'atteinte de la cible ministérielle, qui est d'effectuer les remboursements d'impôt ou de transmettre l'avis de cotisation pour les déclarations sous forme électronique dans un délai de 14 jours, à compter de leur date de réception. En mars 2006, seulement 79,3 p. cent des déclarations électroniques traitées par l'entité avaient donné lieu à un avis de cotisation à l'intérieur du délai fixé. La situation se redresse toutefois les mois suivants : 87,9 p. cent en avril et 91,4 p. cent en mai. Pour ce qui est de mars 2005, si l'on exclut les cycles de traitement qui avaient été reportés, le pourcentage était de 92,9 p. cent. Le ministère explique une partie des délais additionnels de cette année par un décalage d'environ une semaine dans le traitement des premières déclarations par rapport à l'an dernier d'une part et d'autre part, par l'utilisation d'un nouveau système d'identification des particuliers.

52. Globalement, la diminution du nombre de déclarations traitées en mars 2006 a eu pour effet de surévaluer les revenus du gouvernement pour l'année financière 2005-2006, puisque les documents détenus à ce moment sont principalement ceux des contribuables qui demandent un remboursement d'impôt. Cette surévaluation est toutefois compensée par le report des deux cycles de traitement représentant 322 millions de dollars au 31 mars 2005. Il n'est pas possible d'évaluer l'impact net de cette surévaluation sur les résultats de l'année 2005-2006.

53. Nous invitons le ministère des Finances à revoir, en collaboration avec le ministère du Revenu, la convention comptable concernant les revenus pour adopter la comptabilité d'exercice afin d'éviter que le déficit ou le surplus annuel soit influencé par les fluctuations du nombre de déclarations traitées.

54. Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de comptabiliser tous ses revenus sur une base de comptabilité d'exercice.

55. Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Le gouvernement utilise déjà une méthode de comptabilité d'exercice modifiée puisque les avis de cotisation et les comptes émis avant la fin de l'année financière sont inscrits aux revenus.

« Les fondements de la comptabilité d'exercice et les normes de comptabilité dans le domaine sont peu élaborés pour les revenus fiscaux. D'ailleurs, ce sujet fait l'objet de

discussions et de travaux de normalisation depuis plusieurs années sans qu'aucune recommandation n'ait été adoptée à ce jour. »

56. Commentaires du ministère du Revenu du Québec

« Les contribuables ont jusqu'au 30 avril pour produire leur déclaration de revenus de l'année précédente. Cela crée un chevauchement inévitable de deux exercices financiers du gouvernement et cette situation existe depuis longtemps.

« Revenu Québec se donne comme objectif de service de traiter les déclarations de revenus, incluant les remboursements, dans un délai de 28 jours, si elles sont produites sous forme papier, et de 14 jours, lorsqu'elles sont transmises électroniquement. Revenu Québec atteint en grande partie ses objectifs de la déclaration de services quant au délai de remboursement aux citoyens en obtenant des délais moyens de 30,2 jours (papier) et 13 jours (électronique) en 2003-2004, de 29,7 jours et 14,9 jours en 2004-2005 et de 26,8 jours et 13,6 jours en 2005-2006.

« Il est important de mentionner que les systèmes de cotisation pour la déclaration 2005 ont été implantés le 3 mars 2006, soit le vendredi précédant la première fin de semaine de mars. Par ailleurs, l'agence gère ses ressources humaines et financières en visant une répartition optimale de celles-ci entre les différentes activités de sa mission. Cette saine gestion lui permet d'ailleurs d'atteindre les différents objectifs de la Déclaration de services aux citoyens et aux entreprises. Ainsi, en 2005-2006, les deux objectifs de délai de traitement de la déclaration (14 et 28 jours) ont été atteints et Revenu Québec poursuit ses efforts et maintient son engagement à atteindre les objectifs.

« Finalement, soulignons que le taux de satisfaction des contribuables envers Revenu Québec est d'ailleurs élevé, tant pour le traitement rapide de sa déclaration de revenus que pour la transmission de l'avis ou du remboursement. »

Fonds d'amortissement des régimes de retraite

57. Chaque année, le gouvernement dépose dans le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) des sommes qui serviront ultérieurement à payer une partie des prestations relatives aux régimes de retraite. Ces sommes sont administrées par la Caisse de dépôt et placement du Québec. Les actifs du fonds sont comptabilisés en diminution du passif relatif aux régimes de retraite. Au 31 mars 2006, le montant porté en diminution du passif s'élevait à 22,6 milliards de dollars.

58. Le CCSP recommande que le FARR soit évalué en fonction d'une valeur liée au marché représentant soit la juste valeur des placements, soit une valeur de marché redressée qui est établie pour une période maximale de cinq ans. La valeur retenue

doit être révisée chaque année, puisqu'elle est utilisée pour calculer les revenus de placement du fonds.

59. Contrairement à ce que prône le CCSP, le gouvernement ne révise pas annuellement la valeur liée au marché aux fins de l'évaluation des actifs et des revenus de placement. Il le fait seulement lors des évaluations actuarielles triennales. De plus, le calcul des revenus annuels de placement comptabilisés dans les états financiers est basé sur la valeur comptable du fonds plutôt que sur la valeur liée au marché.

60. Pour l'année financière terminée le 31 mars 2006, étant donné que le gouvernement n'a pas suivi les recommandations du CCSP pour évaluer le FARR et comptabiliser les revenus de placement qui en découlent, le surplus annuel a été surévalué de 24 millions de dollars (31 mars 2005 : le déficit annuel a été sous-évalué de 58 millions), alors que le passif au titre des régimes de retraite ainsi que la dette nette ont été sous-évalués de 482 millions (31 mars 2005 : 458 millions).

61. Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de comptabiliser le Fonds d'amortissement des régimes de retraite et les revenus de placement y afférents, conformément aux principes comptables généralement reconnus.

62. Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Le ministère des Finances révise à chaque année la valeur marchande du FARR et celle-ci est présentée à la note 5 des états financiers. Toutefois, pour établir les revenus de placement du FARR, le gouvernement utilise plutôt la valeur aux livres de ce fonds. Cette valeur aux livres est ajustée à chaque année en fonction de la variation de la valeur marchande du FARR constatée lors de la plus récente évaluation actuarielle. Cette variation est amortie sur la durée restante de la carrière des participants aux régimes de retraite et le montant d'amortissement annuel sert à ajuster la valeur aux livres du FARR à chaque année. Cette méthode avait été acceptée par le Vérificateur général au moment de la réforme comptable de 1998.

« La méthode utilisée par le gouvernement, sur une base continue depuis 1998, est prudente et permet d'assurer la stabilité des résultats financiers du gouvernement face à la volatilité des rendements sur les marchés financiers reflétés dans la valeur marchande. À cet égard, l'application de la méthode suggérée par le Vérificateur général aurait entraîné, à la fin des années 1990, des hausses substantielles des revenus de placement du FARR mais, au début des années 2000, des baisses très importantes de ces revenus de placement au moment de la chute des marchés boursiers. Le gouvernement est d'avis qu'il n'est pas opportun d'adopter des méthodes comptables qui exacerbent inutilement la volatilité des résultats financiers. »

63. Réaction aux commentaires du ministère des Finances du Québec

Depuis la réforme comptable de 1998, les normes ont évolué. En septembre 2001, des modifications à l'une d'entre elles sont venues préciser les modalités relatives au calcul des revenus de placement des actifs d'un régime de retraite. Au regard de ce calcul, les normes prévoient notamment un mécanisme visant à empêcher les trop fortes fluctuations à court terme. Ainsi, les écarts entre le rendement prévu et le rendement réalisé au cours d'une année peuvent être amortis sur la durée moyenne estimative du reste de la carrière active des participants. Il s'ensuit que le gouvernement peut amortir ces écarts sur 14 ans. Une période d'amortissement d'une telle longueur est de nature à contrer en grande partie la volatilité des résultats que le gouvernement dit craindre.

Instruments financiers libellés en devises

64. Au 31 mars 2006, les emprunts du gouvernement libellés en devises se chiffraient à 33,1 milliards de dollars. Ces emprunts ont été effectués en huit devises différentes, les principales étant le dollar américain, l'euro, le yen et le franc suisse.

65. Pour gérer les risques de fluctuations appréciables des devises, le gouvernement utilise divers instruments financiers, notamment des contrats d'échange de devises et des contrats de change à terme. Ces instruments financiers à court ou à long terme totalisaient 22,8 milliards de dollars au 31 mars 2006.

66. Le CCSP a formulé des recommandations précisant les informations à fournir et les règles à respecter lors de la comptabilisation des gains ou des pertes de change sur les instruments financiers libellés en devises. Les recommandations visent, entre autres, à ce que le lecteur des états financiers comprenne mieux l'importance du risque de change ainsi que la mesure dans laquelle le gouvernement a recours aux instruments financiers pour gérer celui-ci.

67. Selon le CCSP, le gouvernement doit constater les gains ou les pertes de change sur les instruments financiers à court terme au fur et à mesure qu'ils surviennent, sauf s'il fait appel à la comptabilité de couverture[6] et qu'il en respecte les conditions. Or, conformément à sa convention comptable, le gouvernement amortit les gains et les pertes se rapportant aux contrats de change à court terme sur la durée restante du

6. Cette méthode permet de constater au même moment les gains et les pertes de change associés à l'instrument de couverture ainsi que les gains et les pertes qui concernent l'élément couvert.

portefeuille d'emprunts (dans la monnaie concernée) sans appliquer la comptabilité de couverture.

68. Au cours de la dernière année, nous avons réalisé des travaux afin d'évaluer dans quelle mesure la façon dont le ministère des Finances utilise les contrats de change à terme pourrait donner les mêmes résultats que s'il appliquait les règles de la comptabilité de couverture.

69. Notre analyse ne nous a pas permis d'affirmer que toutes les relations établies par le ministère entre les emprunts en devises et les instruments financiers donnent de tels résultats. Par conséquent, nous sommes d'avis que l'application de la convention comptable du gouvernement à tous les instruments financiers à court terme n'assure pas le respect intégral des PCGR pour le secteur public. L'information disponible ne nous permet pas de quantifier les effets qu'aurait eus sur la dette du gouvernement et sur les résultats de l'année une comptabilisation adéquate des gains et pertes de change sur les instruments financiers à court terme.

70. Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de comptabiliser les gains et les pertes de change sur les instruments financiers à court terme libellés en devises, conformément aux principes comptables généralement reconnus.

71. Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Les conventions comptables du gouvernement sur les instruments financiers en devises respectent l'esprit des recommandations du CCSP. Elles reflètent également l'approche de gestion de la dette utilisée au ministère des Finances et qui permet de réaliser des économies de service de la dette de plusieurs centaines de millions de dollars par année.

« Le ministère a démontré au Vérificateur général que les contrats de change à terme de courte durée constamment renouvelés, qui sont utilisés dans la gestion de la dette à long terme libellée en monnaies étrangères, sont strictement et mathématiquement équivalents aux instruments financiers de long terme ("swap") dont ils sont les substituts. Ils assurent une protection identique contre le risque de fluctuation des taux de change. Il est donc approprié, comme le fait le ministère des Finances, de comptabiliser ces instruments de court terme comme les instruments de long terme dont ils sont les substituts.

« L'application de la recommandation du Vérificateur général entraînerait une plus grande volatilité des résultats du gouvernement. Cela irait à l'encontre des objectifs exprimés à l'énoncé de principes "conversion des devises – août 2001" publié par le CCSP et obligerait le gouvernement à modifier sa gestion de la dette, ce qui ne permettrait plus de réaliser les économies de plusieurs centaines de millions de dollars

qui découlent de la politique actuelle de gestion de la dette. Il faudrait alors, pour maintenir l'équilibre budgétaire, augmenter les revenus ou réduire les dépenses.

« Le gouvernement maintient que sa position est cohérente avec les recommandations de l'ICCA. »

72. Réaction aux commentaires du ministère des Finances du Québec

Nos commentaires ne visent pas à intervenir dans les choix que doit faire le gouvernement en matière de gestion de la dette. Il lui appartient de faire ces choix. Nos commentaires portent uniquement sur la méthode de comptabilisation allant à l'encontre des principes comptables généralement reconnus pour le secteur public.

Subventions de fonctionnement aux universités

73. Les universités financent en grande partie leurs activités courantes par l'intermédiaire de subventions de fonctionnement allouées par le gouvernement. Une partie de ces subventions est calculée en fonction de l'effectif étudiant.

74. En novembre 2000, le Conseil des ministres adoptait la Politique québécoise de financement des universités. Cette politique prévoit que la subvention de fonctionnement doit être ajustée en fonction des données réelles de l'effectif étudiant de l'année universitaire concernée. Le gouvernement demande d'ailleurs aux universités d'inscrire un montant dans les débiteurs ou les créditeurs de leurs états financiers vérifiés dès la fin de l'année concernée pour ajuster leurs revenus de subvention selon les données réelles de l'effectif étudiant.

75. Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport comptabilise l'ajustement se rapportant à l'effectif étudiant au moment précisé dans les règles budgétaires annuelles. Ces règles ont été modifiées en 2004-2005. Il en découle que les ajustements relatifs aux années universitaires terminées les 31 mai 2004 et 2005, et une partie de celui ayant trait à l'année universitaire terminée le 31 mai 2006 ne sont pas inscrits dans les états financiers du gouvernement au 31 mars 2006. Le tableau 2 illustre l'importance des dépenses non inscrites qui ont été repoussées aux années suivantes.

Tableau 2

DÉPENSES CUMULÉES ET COMPTES À PAYER REPORTÉS AUX ANNÉES SUIVANTES

Année universitaire	Année financière dans laquelle l'ajustement est comptabilisé par le gouvernement	Montant de l'ajustement non comptabilisé (en millions de dollars)	
		au 31 mars 2006	au 31 mars 2005
2002-2003	2005-2006	–	114
2003-2004	2006-2007	135	135
2004-2005	2007-2008	111	83*
2005-2006	2008-2009	50**	–
Dépenses cumulées et comptes à payer non inscrits		**296**	**332**

* L'ajustement total pour l'année universitaire terminée le 31 mai est de 111 millions de dollars. L'estimation du montant de l'ajustement relatif à la période courue au 31 mars 2005 se chiffre à 83 millions.

** L'ajustement total pour l'année universitaire terminée le 31 mai est évalué à 67 millions de dollars. L'estimation du montant de l'ajustement relatif à la période courue au 31 mars 2006 se chiffre à 50 millions.

76. Ainsi, le versement de l'ajustement de 135 millions quant à l'année universitaire terminée le 31 mai 2004 a été repoussé à 2006-2007 alors que celui de 2005, soit 111 millions, a été reporté à 2007-2008 et que celui de 2006, soit 67 millions, a été reporté à 2008-2009. Pour ce qui est de l'ajustement de 2006, la partie se rapportant à l'année financière terminée le 31 mars 2006 est de 50 millions.

77. À notre avis, l'obligation du gouvernement de verser la subvention liée au recomptage de l'effectif étudiant existe au fur et à mesure de l'écoulement de l'année universitaire. Ainsi, conformément aux PCGR pour le secteur public, le gouvernement doit constater un passif correspondant au montant estimatif de la portion non payée au 31 mars. Des dépenses de près de 300 millions de dollars se rapportant aux années 2003-2004 à 2005-2006 n'étaient pas encore inscrites au 31 mars 2006. Le fait de repousser à plus tard l'inscription de dépenses n'est pas conforme aux PCGR, en plus d'avoir des répercussions sur les choix budgétaires des années futures.

78. La comptabilisation inadéquate de cette subvention a eu comme effet de sous-évaluer le passif et la dette nette au 31 mars 2006 de 296 millions de dollars, ainsi que de sous-évaluer le surplus de l'année financière terminée à cette date de 36 millions.

79. Nous avons recommandé au gouvernement d'inscrire à la dépense l'ajustement relatif aux subventions de fonctionnement des universités dès qu'il est possible de faire une estimation raisonnable de l'effectif étudiant.

80. Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Cette subvention est comptabilisée dans l'année financière au cours de laquelle elle est autorisée, conformément aux règles budgétaires, aux conventions comptables du gouvernement et aux règles recommandées par l'ICCA pour le secteur public.

« Ainsi, le gouvernement ne reconnaît pas l'obligation de verser la subvention liée au recomptage de l'effectif étudiant au fur et à mesure de l'écoulement du temps. L'obligation du gouvernement existe seulement au terme de la 2e année universitaire suivant celle en cours, tel que spécifié dans les règles budgétaires.

« La constatation des paiements de transfert doit refléter la volonté du gouvernement qui les octroie en raison de la nature de ces transactions qui sont sans contrepartie. À cet égard, l'ICCA reconnaissait clairement ce fait dans ses travaux de normalisation sur le sujet : *"Tous les programmes de paiements de transfert sont discrétionnaires et sont entièrement sous la direction du gouvernement cédant, bien qu'il puisse y avoir négociation concernant les conditions d'un transfert. Le cédant a aussi le pouvoir d'imposer des critères d'admissibilité ainsi que des stipulations sur l'utilisation des ressources transférées. Pris ensemble, ces facteurs donnent au gouvernement cédant la possibilité d'avoir une influence sur le moment de la constatation des transferts".*

« L'interprétation du Vérificateur général a pour effet de modifier la nature de la décision décrétée par le gouvernement. À cet égard, si la règlementation ne traduit pas fidèlement les volontés du gouvernement, il pourra la réviser pour atténuer les ambiguïtés. »

81. Réaction aux commentaires du ministère des Finances du Québec

Avec l'adoption de la Politique québécoise de financement des universités, le gouvernement a perdu son pouvoir discrétionnaire de verser ou non une subvention aux universités relativement au recomptage des clientèles. Conséquemment, il se doit de comptabiliser celle-ci en respect de la comptabilité d'exercice.

Subventions pour les immobilisations de certaines commissions scolaires

82. Les commissions scolaires financent en grande partie leurs immobilisations par l'intermédiaire de subventions allouées par le gouvernement. Certaines d'entre elles ont droit, conformément à la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires, à des conditions particulières.

83. Selon cette convention, le gouvernement fédéral et celui du Québec se sont engagés à subventionner les immobilisations destinées à des fins éducatives au moment de l'approbation du budget des commissions scolaires visées.

84. De 2001 à 2006, les subventions relatives aux immobilisations n'ont pas été versées par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Ces immobilisations ont plutôt été financées par des emprunts à court terme effectués par les commissions scolaires. Le total des subventions non versées au 31 mars 2006 pour ces commissions scolaires représente 122 millions de dollars (31 mars 2005 : 103 millions). De ce montant, le ministère n'a comptabilisé qu'un passif de 20 millions, repoussant ainsi à plus tard l'inscription de dépenses de 102 millions qui se rapportent aux années antérieures. Ce solde est présenté dans la note portant sur les obligations contractuelles (note 9) plutôt que d'être inscrit au passif au 31 mars 2006.

85. Par ailleurs, une partie des subventions relatives à ces immobilisations provient du gouvernement fédéral. Ainsi, un montant de 44 millions de transferts fédéraux a été encaissé par le gouvernement du Québec au cours des dernières années, mais il n'a pas été versé aux commissions scolaires. Ce montant avait été comptabilisé dans les revenus du gouvernement lors de l'encaissement. Cette année, le gouvernement a effectué un redressement en portant ce montant à la dette nette. En contrepartie, il a augmenté ses revenus de 2005-2006 de 4 millions et ses revenus reportés de 40 millions au 31 mars 2006.

86. À notre avis, le traitement comptable utilisé par le gouvernement est inadéquat. L'obligation du gouvernement de verser la subvention liée aux immobilisations existe dès l'approbation du budget annuel des commissions scolaires. Il en découle que la totalité du passif de 122 millions de dollars relatif aux années 2001 à 2006 devrait être inscrit dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2006. Par ailleurs, il ne devrait y avoir aucun revenu reporté à cette date puisque les transferts fédéraux servent à couvrir des dépenses déjà faites.

87. La comptabilisation inadéquate de ces subventions aux commissions scolaires a eu comme effet de sous-évaluer les frais à payer de 102 millions de dollars et la dette nette de 62 millions au 31 mars 2006. Elle a également eu comme effet de surévaluer les revenus reportés de 40 millions ainsi que le surplus de l'année financière terminée à cette date de 3 millions. Les obligations contractuelles représentant les engagements du gouvernement, quant à elles, sont surévaluées de 102 millions de dollars.

88. Nous avons recommandé au gouvernement d'inscrire dans ses états financiers le passif relatif aux subventions pour des immobilisations accordées aux commissions scolaires visées par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires.

89. Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Les subventions relatives aux immobilisations ont été comptabilisées conformément aux autorisations et aux communications intervenues entre le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et les commissions scolaires. En 2006, les conditions de ces subventions ont été modifiées à la suite de représentations de dirigeants de ces commissions scolaires qui souhaitaient obtenir un calendrier de versement plus rapide que ce qui avait été convenu antérieurement. Ainsi, un calendrier échelonné sur cinq ans permet de couvrir le financement des immobilisations acquises entre 2001 et 2006. Pour le futur, le gouvernement subventionnera annuellement le coût des nouvelles immobilisations.

« Par ailleurs, la note 9 sur les obligations contractuelles inclut les engagements du gouvernement à cet égard. »

90. Réaction aux commentaires du ministère des Finances du Québec

Un passif doit être constaté à la fin de l'exercice pour les subventions autorisées et non versées par le gouvernement à l'égard des années 2001 à 2005. En effet, selon la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires, l'obligation, pour le gouvernement, de prendre en charge les investissements existe au moment où les budgets des immobilisations sont approuvés par le ministère concerné.

Compensation tenant lieu de taxes aux municipalités

91. Les compensations tenant lieu de taxes sont des montants versés annuellement par le gouvernement aux municipalités, afin de compenser le fait que celles-ci ne peuvent pas imposer de taxes municipales sur les immeubles du gouvernement, des réseaux et des gouvernements étrangers. Ces compensations sont établies en conformité avec la *Loi sur la fiscalité municipale* et sont versées sur la base de l'année civile.

92. Au 31 mars, le gouvernement avait l'obligation de verser aux municipalités une compensation relative aux immeubles assujettis aux dispositions de cette loi pour la période de trois mois écoulée depuis le début de l'année civile. À cet égard, l'inscription d'une dépense et d'un passif correspondant dans les états financiers du gouvernement est donc nécessaire pour respecter la méthode de la comptabilité d'exercice puisqu'une estimation valable de la somme en cause peut être faite au prix d'un effort raisonnable.

93. La dépense, qui s'élève à 97 millions de dollars pour les trois premiers mois de l'année civile 2006, ainsi que le passif correspondant n'ont pas été inscrits dans les états financiers du gouvernement. La situation était similaire l'an dernier; le montant de la dépense se chiffrait alors à 95 millions de dollars. Ainsi, au 31 mars 2006, le passif et la dette nette sont sous-évalués de 97 millions de dollars. Les dépenses de l'année 2005-2006 sont, quant à elles, sous-évaluées de 2 millions de dollars.

94. Nous avons recommandé au gouvernement de prendre en compte l'estimation de la compensation tenant lieu de taxes pour les trois premiers mois de l'année civile dans l'évaluation de son passif et de ses résultats annuels.

95. Commentaires du ministère des Finances du Québec

« En vertu de la *Loi sur la fiscalité municipale*, l'obligation de verser aux municipalités une compensation tenant lieu de taxes pour une année civile est conditionnelle à une demande de la municipalité complétée sur un formulaire prescrit. De plus, le premier versement de cette compensation ne peut être exigé par les municipalités en date du 31 mars, étant donné qu'aucun montant ne peut être exigé du gouvernement avant le 31 mai.

« Si l'on se reporte aux conventions comptables du gouvernement et au traitement habituellement accordé pour ce type de transfert, le moment des faits qui donnent lieu à la subvention dans le cas de la compensation tenant lieu de taxes est l'année financière des municipalités (année civile) qui a pris fin au cours de l'année financière du gouvernement.

« Les compensations tenant lieu de taxes sont des dépenses de transfert et non des dépenses de fonctionnement qui se cumulent dans le temps. À cet effet, cette aide financière aux municipalités est comptabilisée telle que le gouvernement désire la reconnaître. À cet égard, si la règlementation ne traduit pas fidèlement les volontés du gouvernement, il pourra la réviser pour atténuer les ambiguïtés. »

96. Réaction aux commentaires du ministère des Finances du Québec

En substance, les compensations tenant lieu de taxes sont versées par le gouvernement pour compenser les municipalités des services qu'elles lui fournissent, comme elles le font à tout autre propriétaire d'immeuble sur leur territoire.

Stocks et charges payées d'avance

97. L'état de la situation financière devrait présenter tous les avoirs non financiers classés par grandes catégories, telles que :

- immobilisations corporelles;
- stocks destinés à la consommation ou à l'utilisation;
- charges payées d'avance.

98. Or, le gouvernement comptabilise dans ses dépenses courantes autant les fournitures en stock à la fin de l'exercice que les charges payées d'avance. Au 31 mars 2006, des éléments d'actif d'au moins 200 millions de dollars auraient dû être présentés dans les avoirs non financiers du gouvernement. N'ayant pas l'information comparable en date du 31 mars 2005, nous n'avons pu établir les effets que la comptabilisation adéquate des stocks et des charges payées d'avance aurait eus sur les résultats de 2005-2006.

99. Nous avons recommandé au gouvernement de comptabiliser les stocks et les charges payées d'avance à titre d'avoirs non financiers.

100. Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Le commentaire du Vérificateur général porte sur de nouvelles recommandations de l'ICCA, entrées en vigueur en 2005-2006. Avant l'adoption d'une telle convention comptable, le gouvernement évaluera la pertinence et la significativité de cette information pour les utilisateurs et les efforts requis pour établir cette information. Le gouvernement prend acte de la recommandation du Vérificateur général. »

Provisions pour pertes sur les interventions financières garanties

101. Lorsqu'une perte est probable, les obligations découlant des garanties d'emprunt sont comptabilisées dans les créditeurs et les frais à payer et celles relatives aux autres interventions financières garanties sont déduites des placements à long terme. La variation annuelle de ces provisions est portée aux dépenses.

102. Le gouvernement a modifié sa méthode de calcul cette année en inscrivant une somme de 270 millions de dollars à la dette nette. Toutefois, les provisions pour pertes sur les interventions financières garanties (PPIFG) comptabilisées par le gouvernement ne sont toujours pas adéquates. Le gouvernement établit encore ses provisions sur la base des interventions autorisées, ce qui n'est pas conforme aux PCGR. Ces derniers mentionnent explicitement que « [la] provision pour pertes sur garanties d'emprunts doit être établie en fonction du montant restant à rembourser sur le capital[7]. » D'ailleurs, Investissement Québec fonde ses provisions uniquement sur les interventions réalisées.

103. Ainsi, nous sommes d'avis que la méthode utilisée par le gouvernement a eu comme conséquence de surévaluer ses provisions de 67 millions de dollars (sous-évaluation des placements à long terme de 56 millions et surévaluation des créditeurs et des frais à payer de 11 millions). Elle a également eu pour effet de surévaluer le surplus annuel de 38 millions de dollars ainsi que le redressement quant à la dette nette du début de l'année de 105 millions de dollars.

104. Par ailleurs, sauf pour les écarts relatifs aux interventions financières autorisées mais non réalisées, nous estimons que la nouvelle méthode utilisée cette année par le gouvernement pour déterminer ses PPIFG devrait donner lieu à des provisions sur les interventions financières réalisées qui se rapprochent de celles d'Investissement Québec. Tel est le cas en 2005-2006.

105. Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement d'utiliser une méthode appropriée pour calculer les provisions pour pertes sur les interventions financières garanties.

---

7. Institut Canadien des Comptables Agréés, *Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public*, paragraphe SP 3310.10.

106. Commentaires du ministère des Finances du Québec

« En 2005-2006, pour faire suite à la préoccupation du Vérificateur général, le gouvernement a réexaminé la méthode utilisée dans ses états financiers pour calculer les provisions pour pertes sur les interventions financières garanties (PPIFG). Sa méthode améliorée maintient toujours les interventions autorisées comme base de calcul pour établir ses provisions.

« La méthode utilisée par le gouvernement permet d'imputer aux états financiers du gouvernement, dès la prise de décision, les coûts inhérents à l'aide financière accordée. Cette méthode respecte le principe d'imputabilité. Elle permet d'éviter qu'un gouvernement contracte de nombreuses garanties et laisse au gouvernement suivant l'obligation d'absorber les pertes découlant de décisions antérieures. Pour tout prêt ou garantie de prêt, une provision est prise en fonction du risque. »

Redressements comptables

107. Lorsque, dans une année donnée, le gouvernement corrige des erreurs significatives concernant les années antérieures ou qu'il modifie, de façon rétroactive, ses conventions comptables, il devrait redresser les données des états financiers antérieurs, à moins qu'il soit impossible de le faire au prix d'un effort raisonnable. Le redressement des chiffres des années antérieures permettrait aux utilisateurs des états financiers de comprendre et d'analyser l'incidence des changements sur les données historiques.

108. En 2005-2006, le gouvernement a procédé à plusieurs redressements relatifs aux années antérieures, dont la valeur totale est de 4 511 millions de dollars. Cependant, à notre avis, trois redressements qui s'élèvent globalement à 261 millions sont injustifiés. Il en découle que la valeur des redressements apportés par le gouvernement aurait plutôt dû se chiffrer à 4 250 millions de dollars.

109. D'abord, le gouvernement a modifié à tort la comptabilisation des revenus de transfert relatifs à l'équipement diagnostique et médical. En 2003-2004, il a encaissé et enregistré dans ses revenus la totalité des 352 millions de dollars de transferts fédéraux dont il disposait à cet égard. Nous étions et nous sommes toujours d'accord avec ce traitement puisque nous jugeons que le gouvernement pouvait disposer de cette somme à sa guise pour faire face à ses obligations. Or, en 2005-2006, le gouvernement a inscrit à la dette nette du début de l'année 112 millions de dollars afin d'annuler une partie des revenus inscrits en 2003-2004. En effet, il a considéré ce montant comme non gagné au 31 mars 2005. Il a comptabilisé de nouveau ce revenu en 2005-2006. Cette façon de faire a eu pour effet de surévaluer le surplus

annuel de 2005-2006 ainsi que la dette nette au début de l'année de 112 millions de dollars. Ainsi, une somme de 112 millions de dollars a été présentée deux fois comme un revenu, soit en 2003-2004 et en 2005-2006. Pareille situation fausse l'image des résultats de 2005-2006.

110. Les deux autres redressements injustifiés, qui s'élèvent respectivement à 105 millions et à 44 millions de dollars, ont déjà été commentés dans le présent rapport. Il s'agit de celui résultant de l'utilisation par le gouvernement d'une méthode toujours inadéquate pour l'évaluation des provisions pour pertes sur les interventions financières qu'il garantit et de celui découlant d'une modification relative à la comptabilisation des revenus de transfert liés aux immobilisations de certaines commissions scolaires.

111. Le tableau 3 montre les incidences, lorsqu'elles ont pu être déterminées, d'une comptabilisation adéquate des effets des modifications comptables apportées par le gouvernement sur le déficit annuel ainsi que sur le passif et la dette nette de l'année financière 2004-2005.

Tableau 3

INCIDENCES FINANCIÈRES POUR 2004-2005 DE LA COMPTABILISATION ADÉQUATE DES EFFETS DES MODIFICATIONS COMPTABLES APPORTÉES PAR LE GOUVERNEMENT (en millions de dollars)

	Déficit annuel	Passif et dette nette
Modification de la convention comptable sur les revenus de transfert du gouvernement du Canada[1, 2]	1 000	3 228
Modification de la méthode d'évaluation des provisions pour pertes sur les interventions financières garanties[1, 3]	132	165
Prise en compte de l'incidence des nouvelles évaluations actuarielles pour les principaux régimes de retraite[1]	264	264
Modification de la convention comptable sur les revenus provenant des droits et des permis	n.d.	552
Autres redressements	n.d.	41
Total[4]	**1 396**	**4 250**

1. L'incidence financière au 31 mars 2005 est ajustée par rapport à celle présentée dans le *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*, de façon à tenir compte de l'information disponible cette année.

2. Les montants présentés ne tiennent pas compte du redressement non justifié de 112 millions se rapportant aux revenus de transfert liés à l'équipement diagnostique et médical et de celui de 44 millions se rapportant aux revenus de transfert liés aux immobilisations de certaines commissions scolaires.

3. Les montants présentés ne tiennent pas compte du redressement non justifié de 105 millions se rapportant aux provisions pour pertes sur les interventions financières garanties autorisées mais non réalisées.

4. L'incidence financière sur le déficit annuel n'a pu être quantifiée pour deux modifications.

112. Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de comptabiliser et de présenter les redressements concernant les années antérieures conformément aux principes comptables généralement reconnus.

113. Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Suite à des modifications comptables, le gouvernement a redressé le solde des déficits cumulés au 1er avril 2005 conformément aux PCGR. En effet, pour chaque modification comptable, les impacts de leur application rétroactive ont été calculés et présentés à la note 2 des états financiers consolidés.

« Le ministère prend note que le Vérificateur général est d'accord avec l'essentiel des redressements effectués, soit 4 250 millions de dollars sur 4 511 millions de dollars. Le différend d'opinion porte sur trois redressements ayant un impact de 261 millions de dollars.

« La comptabilisation d'un revenu de 112 millions de dollars relatif à la Fiducie pour l'équipement diagnostique et médical découle du passage de la comptabilité de caisse à la comptabilité d'exercice aux revenus de transferts fédéraux. Si le gouvernement n'avait pas accédé à la demande répétée du Vérificateur général de modifier ses normes comptables, l'inscription de ce revenu n'aurait pas été nécessaire, ni même possible.

« En mettant en place la Fiducie pour l'équipement diagnostique et médical, le gouvernement fédéral a clairement indiqué aux provinces qu'elles pouvaient retenir le calendrier d'inscription des revenus qui correspondait à leurs besoins, à l'intérieur d'une durée de trois ans. Or, en comptabilité d'exercice, l'inscription d'un revenu ne coïncide pas nécessairement avec le moment où les sommes sont encaissées. Le redressement de 112 millions de dollars en 2005-2006 reflète exactement le calendrier d'inscription des revenus de cette fiducie. Si le gouvernement du Québec avait utilisé la méthode de la comptabilité d'exercice depuis 2003-2004, le gouvernement aurait constaté ce revenu en 2005-2006. Les documents justifiant cette position ont été remis au Vérificateur général. En outre, la dette nette du gouvernement a été augmentée d'un montant équivalent afin que ce revenu ne soit pas comptabilisé en double.

« D'ailleurs, l'Ontario, qui produit ses états financiers conformément aux PCGR, a comptabilisé les revenus de fiducie en fonction d'un calendrier.

« Par conséquent, le ministère est d'avis que la comptabilisation d'un revenu de 112 millions de dollars relatif à l'équipement diagnostique et médical, découlant d'un changement de norme comptable demandé par le Vérificateur général, est tout à fait conforme aux PCGR et n'implique aucunement la comptabilisation en double d'un revenu.

« En ce qui concerne les deux autres redressements "injustifiés" selon le Vérificateur général, le gouvernement estime qu'ils ont été effectués en respect des PCGR, comme commenté préalablement dans ce rapport.

« Enfin, le gouvernement tient à présenter les états financiers de chaque année financière sur la base des conventions comptables alors en vigueur, et ce, comme pour le budget. »

114. Réaction aux commentaires du ministère des Finances du Québec

Comme le mentionne le gouvernement, nous lui avons recommandé d'adopter la comptabilité d'exercice depuis 1999 pour l'ensemble de ses revenus. La mise en œuvre de notre recommandation au moment opportun aurait permis de ne pas inscrire directement à la dette nette cette réduction des revenus de transfert de plus de 3,2 milliards de dollars et de ne pas enregistrer en double un montant de 112 millions de dollars en 2003-2004 et en 2005-2006.

En outre, la comptabilisation de 112 millions dans les revenus de 2003-2004 a été faite conformément aux PCGR du secteur public ainsi que dans le respect de la convention comptable du gouvernement. En effet, la totalité du montant de 352 millions de dollars concernant les transferts fédéraux relatifs à l'équipement diagnostique et médical a été inscrite dans les revenus de 2003-2004 en fonction du calendrier du gouvernement du Québec, comme cela a été clairement présenté dans les documents budgétaires de 2003-2004 et de 2004-2005. Ce revenu a d'ailleurs été pleinement utilisé au cours de 2003-2004 puisque le gouvernement a affiché, à ce moment, un déficit annuel de 358 millions de dollars.

Par ailleurs, le traitement comptable utilisé par l'Ontario n'a pas amené cette province à présenter deux fois un même revenu dans le calcul de ses résultats annuels.

Avantages sociaux futurs

115. Les nouvelles normes applicables l'an dernier exigent que le gouvernement établisse son passif relatif aux congés de maladie accumulés par les employés à partir d'évaluations actuarielles. Ce passif était évalué à près de 800 millions de dollars au 31 mars 2006. Au cours de l'année, le gouvernement a commencé à réviser sa méthodologie pour déterminer ce passif à l'aide d'une technique actuarielle. Cet exercice n'a pas été complété, de sorte que nous n'avons pu établir dans quelle mesure le montant évalué à cet égard et comptabilisé à titre de passif dans les états financiers doit être redressé.

116. Nous avons recommandé au gouvernement de compléter sa révision de la méthode servant à évaluer la provision pour congés de maladie accumulés.

117. Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Conformément à sa convention comptable, le gouvernement comptabilise au coût, depuis plusieurs années, les avantages sociaux futurs, les congés de maladie et les vacances. Plus spécifiquement pour les congés de maladie, un montant de 789 millions de dollars est inscrit aux livres au 31 mars 2006.

« Le gouvernement prend acte du commentaire du Vérificateur général et entend continuer ses travaux sur cette question en 2006-2007. »

Autres dérogations aux principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public

118. Bien que nous ne traitions pas de façon détaillée, dans ce rapport, des problèmes concernant les passifs environnementaux et les frais reportés liés aux éléments monétaires à long terme rachetés avant l'échéance, nous maintenons les recommandations formulées au cours des dernières années sur ces sujets puisqu'elles ne sont toujours pas appliquées.

119. La non-comptabilisation des coûts et des passifs de nature environnementale occasionne, principalement pour les sites miniers abandonnés, une sous-évaluation minimale du passif et de la dette nette de 100 millions de dollars au 31 mars 2006 ainsi qu'une surévaluation du surplus annuel d'au moins 25 millions. En juillet 2006, un groupe de travail a entrepris une démarche visant à évaluer, d'ici la mi-novembre 2006, l'ampleur du passif environnemental actuel et à venir du gouvernement. Ce groupe a pour objectif de dresser un inventaire exhaustif des sites contaminés sous la responsabilité de l'État ou pouvant actuellement tomber sous sa responsabilité et d'estimer les coûts associés à la restauration de ces sites. Les travaux du groupe n'étaient pas complétés à la date d'achèvement de notre vérification.

120. Pour ce qui est du traitement incorrect des frais reportés lors de rachats avant terme d'éléments monétaires, il entraîne une sous-évaluation des avoirs financiers de 84 millions de dollars et du passif de 22 millions ainsi qu'une surévaluation du surplus annuel de 22 millions et de la dette nette de 62 millions, et ce, au 31 mars 2006.

121. Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement

- **de comptabiliser les coûts environnementaux qui répondent aux critères d'un passif et de donner par voie de note un portrait complet des obligations du gouvernement concernant ces coûts;**
- **de comptabiliser dans les résultats les frais reportés liés aux éléments monétaires à long terme rachetés avant échéance à la date du règlement.**

122. Commentaires du ministère des Finances du Québec

« **Passifs environnementaux**. Le ministère considère que les passifs et les frais à payer, y compris ceux à caractère environnemental, sont comptabilisés conformément aux conventions comptables du gouvernement, et ce, dans la continuité de la pratique des années antérieures.

« Les instructions émises en ce sens aux ministères et organismes permettent une comptabilisation adéquate des passifs environnementaux émanant de l'application des lois et des programmes en vigueur.

« Le gouvernement compte prendre connaissance des conclusions du groupe de travail dès qu'elles seront disponibles. »

« **Rachat d'éléments monétaires avant échéance**. Conformément à sa politique, le gouvernement a toujours reporté et amorti de façon systématique et uniforme les gains ou les pertes reliés aux transactions utilisées pour la gestion de la dette. Il n'existe aucune règle précise du CCSP en ce qui concerne les contrats d'échange ("swaps") de taux d'intérêt.

« En ce qui a trait aux rachats de swaps de devises, il arrive, dans le cours normal des opérations de gestion de la dette, que de tels swaps soient rachetés. Ils sont cependant éventuellement remplacés par d'autres. Considérant que ces opérations s'apparentent à des renouvellements, il est logique de reporter et d'amortir les gains ou les pertes sur de telles opérations. »

123. Réaction aux commentaires du ministère des Finances du Québec

La convention comptable du gouvernement stipule que "les gains ou pertes sur les instruments financiers dérivés sont reportés et amortis sur la durée de chaque contrat". Puisque les contrats ont été rachetés, leur durée restante est nulle.

Par ailleurs, pour que le rachat d'un élément monétaire soit considéré comme un renouvellement, il faut que l'élément de remplacement soit désigné comme tel et que la durée de ce nouvel élément soit équivalente à la durée restante de l'ancien élément; ce qui n'est pas le cas actuellement.

Présentation de certains postes sur une base brute

124. Selon les PCGR, les états financiers doivent indiquer les montants bruts des dépenses et des revenus, à l'exception des revenus fiscaux. Cependant, dans certains cas, le gouvernement présente les revenus nets dans ses états financiers. Cette façon de procéder a pour effet de sous-évaluer les revenus de 529 millions de dollars et les dépenses d'un montant équivalent. Le tableau 4 montre l'incidence de la présentation adoptée par le gouvernement sur les revenus et les dépenses figurant dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement.

Tableau 4

EFFETS SUR LES REVENUS ET LES DÉPENSES DE LA PRÉSENTATION AU NET DE CERTAINS ÉLÉMENTS (en millions de dollars)

Éléments portés en diminution des revenus ou des dépenses	Sous-évaluation des revenus et des dépenses
Dépenses en déduction des revenus de droits et de permis	250
Revenus d'intérêts sur les avances aux organismes	208
Revenus des fonds d'amortissement pour le financement des immobilisations des réseaux	43
Revenus sur les placements temporaires	28
Total	**529**

125. Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de présenter tous ses revenus et toutes ses dépenses sur une base brute.

126. Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Le gouvernement communique l'information pertinente dans les notes et annexes, qui font partie intégrante des états financiers du gouvernement. Ainsi, la note 3 indique les droits et permis présentés en déduction des revenus et l'annexe 6, les revenus d'intérêts présentés en déduction de la dépense du service de la dette. De plus, mentionnons que le mode de présentation retenu n'a aucune répercussion sur le surplus annuel et que les états financiers consolidés du gouvernement fournissent toute l'information financière nécessaire à la bonne compréhension.

« Le gouvernement prend acte du commentaire du Vérificateur général. »

AUTRES REMARQUES DESTINÉES AUX PARLEMENTAIRES

Loi sur l'équilibre budgétaire

127. La *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire* a été adoptée en 1996. En 2001, des modifications lui ont été apportées et son nom a été changé pour celui de *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Celle-ci prévoit que le gouvernement ne pourra subir un déficit budgétaire, sauf dans les circonstances particulières qui y sont prévues. Dans un tel cas, le gouvernement doit résorber le déficit dans l'année ou les années suivantes.

128. Le solde budgétaire cumulé aux fins de la loi précitée sert actuellement d'indicateur au gouvernement pour mesurer l'atteinte ou non de l'équilibre budgétaire. La loi prévoit que cet indicateur est basé sur les revenus et les dépenses présentés dans les états financiers annuels, conformément aux conventions comptables du gouvernement. La loi demande aussi au ministre des Finances de faire une reddition de comptes à l'Assemblée nationale relativement à l'atteinte de l'objectif. Cette reddition de comptes est effectuée lors du Discours sur le budget et dans la première section du volume 1 des Comptes publics.

129. Le ministère des Finances mentionne, dans le volume 1 des Comptes publics 2005-2006, que le solde cumulé aux fins de la loi est excédentaire de 192 millions de dollars au 31 mars 2006. À notre avis, à l'exception des deux restrictions présentées au tableau 5 qui se rapportent au respect des conventions comptables du gouvernement, restrictions formulées dans nos rapports de vérification, l'excédent cumulé a été établi dans le respect technique de la loi, mais non dans son esprit.

130. En effet, pour que le solde budgétaire établi aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* soit un indicateur fiable de l'atteinte de cet équilibre, il doit s'appuyer sur des états financiers annuels dressés selon des conventions comptables adéquates et une comptabilité rigoureuse ; or, tel n'est pas le cas.

131. Une comptabilité plus rigoureuse révélerait que le solde budgétaire est déficitaire. De fait, le tableau 5 montre que le solde budgétaire cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* affiche un déficit d'au moins 5,3 milliards de dollars. Ce montant résulte de la prise en compte de trois problèmes de nature différente dans le calcul du solde budgétaire effectué par le gouvernement.

132. Le premier problème découle du choix, fait par le gouvernement, de recourir à certaines méthodes comptables discutables, qui donnent des résultats avantageux lors du calcul du solde établi aux fins de la loi. Le second problème provient du fait que le gouvernement ne redresse pas les données comparatives à la suite de modifications rétroactives de ses pratiques comptables, comme nous l'avons déjà souligné. Conséquemment, il ne prend pas en compte les modifications de ces données dans le calcul de ce solde. Enfin, l'inscription de revenus en double dans le solde cumulé aux fins de la loi constitue le dernier problème.

Tableau 5

***LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE* – RÉVISION DE L'EXCÉDENT (DÉFICIT) CUMULÉ ÉTABLI PAR LE GOUVERNEMENT AU 31 MARS 2006 (en millions de dollars)**

Excédent cumulé selon le gouvernement	**192**
Choix de méthodes comptables avantageuses*	
Restrictions	
Non-inclusion des réseaux dans le périmètre comptable **(2005-2006)**	n.d.
Comptabilisation inadéquate des effets d'une modification par une entreprise du gouvernement de l'une de ses conventions comptables **(2001-2002)**	(323)
Gain net causé par la sortie de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) du périmètre comptable	(680)
Dépenses ou réductions de revenus non considérées aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire**	
Effet des modifications comptables en 2005-2006	(3 847)
Effet des corrections d'erreurs en 2002-2003 et en 2004-2005	(488)
Revenus considérés en double aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*	
Effet d'une modification comptable en 2005-2006	(112)
Déficit cumulé révisé	**(5 258)**

* Ces éléments ne sont pas exhaustifs.

Choix de méthodes comptables avantageuses

133. Certains choix de méthodes comptables peuvent avoir des incidences importantes sur la crédibilité du solde budgétaire établi aux fins de la loi.

134. À ce titre, mentionnons la non-inclusion des entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux dans le périmètre comptable du gouvernement. Ce choix fait l'objet d'une restriction dans le rapport de vérification qui accompagne les états financiers. Nous ne disposons pas de toute l'information nécessaire pour déterminer les effets de cette non-inclusion, mais les données présentées dans l'annexe 19 des états financiers concernant ces entités indiquent que leur inclusion aurait des incidences négatives sur l'équilibre budgétaire du gouvernement.

135. Une deuxième restriction, formulée en 2001-2002, est également liée à un tel choix. Elle se rapporte à la comptabilisation inadéquate d'une modification de convention comptable dans une entreprise du gouvernement. Ce dernier a inscrit certains effets de cette modification directement à la dette nette, alors qu'ils auraient dus être enregistrés dans les résultats annuels. Ce choix a eu pour conséquence de surévaluer les revenus de 2001-2002 et, du même coup, de surévaluer l'excédent cumulé aux fins de la loi de 323 millions de dollars.

136. Enfin, l'utilisation de méthodes de comptabilisation différentes lors de l'entrée et de la sortie du périmètre comptable de la CSST fait aussi partie de ces choix. Ainsi, lorsque la CSST a été incluse dans le périmètre comptable en 1997-1998, le gouvernement a inscrit le déficit cumulé de cet organisme directement à la dette nette sans réduire les résultats de l'année et donc l'excédent cumulé aux fins de la loi. Toutefois, lors de sa sortie en 2002-2003, le gouvernement a comptabilisé dans ses résultats un revenu correspondant au solde du déficit cumulé de la CSST à ce moment. Il a ainsi généré un gain net de 680 millions de dollars qui a été inclus dans l'excédent cumulé aux fins de la loi.

Dépenses ou réductions de revenus non considérées aux fins de la loi

137. Dans certaines situations, le gouvernement comptabilise directement dans l'état des déficits cumulés des opérations sans modifier les résultats de l'année et donc le solde cumulé aux fins de la loi. Au cours de l'année financière terminée le 31 mars 2006, le gouvernement a augmenté directement sa dette nette et ses déficits cumulés d'un montant de 3 847 millions de dollars par suite de l'inscription de dépenses ou de réductions de revenus se rapportant à des opérations survenues après l'entrée en vigueur de la loi. Il s'agit du plus important montant inscrit directement à la dette nette et n'ayant aucune influence sur le calcul du solde budgétaire aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* depuis la réforme comptable de 1998.

138. Cette façon de faire a également été utilisée dans le but de corriger des erreurs au cours des années financières terminées le 31 mars 2003 et le 31 mars 2005; 215 millions de dollars (pour 2003) et 273 millions (pour 2005) avaient alors été comptabilisés directement dans la dette nette. Ces deux montants ne seront jamais considérés dans le calcul du solde budgétaire aux fins de la loi.

Revenus considérés en double aux fins de la loi

139. Par ailleurs, comme nous l'avons mentionné précédemment, à la suite de la comptabilisation sur une base d'exercice de ses revenus de transfert, le gouvernement a inscrit dans ses revenus de 2005-2006 une somme de 112 millions de dollars qu'il avait déjà portée à ses revenus en 2003-2004. Par conséquent, ces revenus ont été inclus deux fois dans le solde cumulé aux fins de la loi. Cette comptabilisation en double est une première dans le calcul du solde budgétaire aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

140. Somme toute, ces trois problèmes dans le calcul de l'excédent cumulé établi par le gouvernement rendent le montant de 192 millions de dollars non crédible. De plus, quoiqu'il respecte techniquement la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, ce calcul ne respecte pas l'esprit de cette loi.

141. Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement d'utiliser des méthodes comptables rigoureuses pour dresser ses états financiers annuels afin d'améliorer sa reddition de comptes sur l'état réel des finances publiques du Québec et de favoriser une meilleure compréhension quant à l'atteinte de l'équilibre budgétaire.

142. Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Le Vérificateur général reconnaît qu'à l'exception des deux restrictions mentionnées au tableau du paragraphe 132, l'excédent cumulé a été établi dans le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Or, pour la restriction formulée cette année, le ministère des Finances du Québec a exposé sa position au paragraphe 34 du présent rapport. En conséquence, le fait de donner suite à la correction demandée par le Vérificateur général dérogerait aux conventions comptables adoptées par le gouvernement et, de ce fait, contreviendrait à la Loi.

« La véritable situation, présentée au "Volume 1 des Comptes publics 2005-2006 section Analyse des états financiers", est la suivante :

	2006	2005
	Résultats réels	Résultats réels
	(en millions de dollars)	
Excédent (dépassement)	155	819
Excédent (dépassement) déclaré de l'année	37	(664)
Excédent cumulé, à la fin	**192**	**155**

« Il est important de rappeler que la Loi a comme objectif de présenter un budget équilibré, dans une vision prospective. Dans cette optique, les redressements des déficits cumulés, à la suite de changements de conventions comptables, ne peuvent venir modifier rétroactivement les objectifs d'équilibre budgétaire d'années antérieures : ces objectifs ont été établis et évalués conformément aux conventions comptables alors en vigueur.

« Plus précisément, les revenus de transferts fédéraux font l'objet de négociations continues avec le gouvernement fédéral et les ententes sont conclues sur la base des conventions comptables en vigueur. Le Québec a obtenu au cours des dernières années des mécanismes de lissage permettant de rembourser plus tard des baisses importantes de ses paiements de péréquation. Ces mécanismes fonctionnent lorsque les revenus sont présentés selon la méthode de comptabilité de caisse. Ils ne fonctionnent pas lorsqu'on utilise la méthode de comptabilité d'exercice, puisqu'il faut inscrire les montants dans les années auxquelles ils se rapportent. Pour cette raison, redresser les revenus de transferts fédéraux des années antérieures sur une base de comptabilité d'exercice ne permettrait pas une lecture appropriée de la situation financière du gouvernement au cours de ces années, ni des décisions budgétaires qui en ont découlé. Il est certain que, pour maintenir l'équilibre budgétaire, le gouvernement du Québec aurait négocié des mécanismes de lissage différents de ceux obtenus au cours des quatre dernières années, ou il aurait pris des décisions budgétaires différentes, si les nouvelles normes comptables avaient alors été en vigueur.

« Par ailleurs, l'approche adoptée par le Québec dans sa gestion de l'équilibre budgétaire rejoint celle adoptée en général par les autres gouvernements au Canada.

« Finalement, le ministère des Finances est sensible aux préoccupations du Vérificateur général et s'assurera de dissiper toute ambiguïté quant à la portée de cette loi, sans toutefois réduire la rigueur qu'elle impose au plan de la gestion des finances publiques. »

Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux

143. La *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* édicte qu'à compter de 2000-2001, un établissement public du réseau doit, en cours d'année financière, maintenir l'équilibre entre ses dépenses et ses revenus et ne pas terminer celle-ci en enregistrant un déficit. Il est également prévu que le ministre de la Santé et des Services sociaux peut établir des mécanismes de contrôle afin de s'assurer de l'atteinte de l'objectif de la loi.

144. Pour 2002-2003, 2003-2004 et 2004-2005, nous avions recommandé au gouvernement de poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.

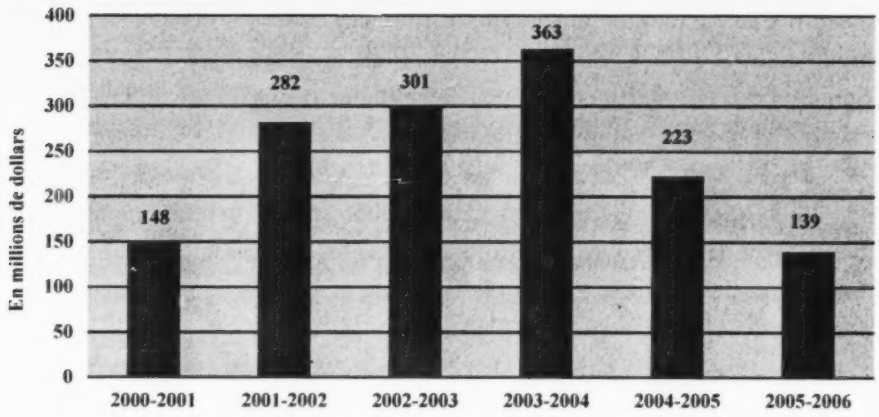
145. En effet, nous avions observé que plusieurs établissements dérogeaient à la loi depuis son entrée en vigueur. Encore cette année, 63 des 193 établissements publics du réseau, soit environ le tiers, affichent un déficit d'exploitation, déterminé selon des conventions comptables établies par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

146. Le ministère a poursuivi, en 2005-2006, l'application de mesures de contrôle ainsi que la mise en œuvre d'un processus régionalisé pour l'attribution de cibles budgétaires. Ce mode de fonctionnement, combiné à l'allocation d'une enveloppe budgétaire additionnelle, a porté fruit.

147. Bien que des établissements affichent encore un déficit, la situation s'est nettement améliorée. Pour la deuxième année consécutive depuis 2000-2001, le total des déficits d'exploitation enregistrés par les établissements a connu une diminution. De fait, comme l'illustre le graphique 1, le déficit d'exploitation annuel pour ces établissements est de 139 millions de dollars en 2005-2006; il atteignait 223 millions de dollars en 2004-2005.

Graphique 1

DÉFICIT D'EXPLOITATION DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX



148. Globalement, si l'on considère tous les établissements publics du réseau, c'est-à-dire ceux ayant affiché un déficit d'exploitation comme ceux ayant montré un surplus, le déficit d'exploitation se situe à 104 millions de dollars en 2005-2006, selon les conventions comptables du ministère.

149. Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.

150. Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Au sujet des conventions comptables dites "décidées par le MSSS" et suivies par les établissements de santé, le MSSS tient à souligner que celles-ci sont, à tous égards, les mêmes depuis l'adoption de la loi, assurant ainsi une comparabilité et une continuité dans le suivi des déficits d'exploitation enregistrés par les établissements. De plus, le MSSS commente déjà ce sujet dans la section du rapport portant sur le périmètre comptable du gouvernement : consolidation du réseau de la santé et application des PCGR.

« Le MSSS est d'accord avec le contenu présenté relativement à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* ainsi qu'avec la recommandation proposée par le Vérificateur général. Le gouvernement s'était fixé comme objectif le rétablissement de l'équilibre budgétaire annuel des établissements du réseau de la santé et des services sociaux. On se rappellera que les budgets des

exercices 2004-2005 et 2005-2006 comportaient chacun une tranche financière récurrente supplémentaire de 100 millions de dollars et de 75 millions de dollars. Ces ajouts financiers visaient à soutenir les établissements publics dans leur gestion des ressources. »

SUIVI DES RECOMMANDATIONS

151. Le tableau 6 fait le point sur l'application des recommandations que nous avons formulées à la suite de la vérification des états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2005. On peut constater qu'un nombre significatif de recommandations que le Vérificateur général a adressées au gouvernement depuis la dernière réforme comptable de 1998 n'ont toujours pas été appliquées. Toutefois, 30 p. cent l'ont été ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants, ce qui est une amélioration par rapport à l'an dernier, alors que ce taux se situait à seulement 7 p. cent.

Tableau 6

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2005

	Recommandation				Sujet abordé depuis
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Inclure dans son périmètre comptable les entités du réseau de l'éducation et celles du réseau de la santé et des services sociaux.				■	1998
Veiller à ce que toutes les conventions comptables appliquées par les entités des réseaux soient conformes aux principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public.				◆	2005
En matière de régimes de retraite, estimer adéquatement ses obligations actuarielles au titre des prestations constituées.	X				2005
Comptabiliser en temps opportun le passif actuariel y afférent et les dépenses qui en découlent.	X				2005
Utiliser une méthode appropriée pour calculer les provisions pour pertes sur les interventions financières garanties.			●		1999
Comptabiliser adéquatement les dettes découlant des revenus de transfert du gouvernement du Canada.		◆			2004

Tableau 6 (suite)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2005

	Recommandation				Sujet abordé depuis
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Adopter l'ensemble du cadre normatif du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public pour la détermination de ses conventions comptables et la présentation de son information financière, notamment					1999
- pour la comptabilisation de tous ses revenus sur une base de comptabilité d'exercice;			●		
- pour la comptabilisation des gains et des pertes de change sur les instruments financiers à court terme libellés en devises;			●		2004
- pour la comptabilisation du Fonds d'amortissement des régimes de retraite et des revenus de placement y afférents;				●	2004
- pour la présentation de l'ensemble de ses engagements;		X			2005
- pour la comptabilisation et la présentation des redressements concernant les années antérieures;				●	2005
- pour la comptabilisation de l'ensemble des avantages sociaux futurs;			●		2005
- pour la présentation de tous ses revenus et de toutes ses dépenses sur une base brute.				●	1999

Tableau 6 (suite)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2005

	Recommandation				Sujet abordé depuis
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Utiliser des méthodes comptables rigoureuses pour ses états financiers annuels afin d'améliorer sa reddition de comptes sur l'état réel des finances publiques du Québec et de favoriser une meilleure compréhension quant à l'atteinte de l'équilibre budgétaire.				◆	2004
Poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.			◆		2003
Améliorer sa reddition de comptes financière, notamment en publiant - ses états financiers plus tôt après la fin de son année financière;	◆				1998
- des informations financières sur une base périodique et régulière.	◆				2005
Inscrire à la dépense l'ajustement relatif aux subventions de fonctionnement aux universités à la fin de chaque année universitaire.				●	2005

Tableau 6 (suite)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2005

	Recommandation				Sujet abordé depuis
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Comptabiliser les coûts environnementaux qui répondent aux critères d'un passif et donner par voie de note un portrait complet des obligations du gouvernement concernant ces coûts.			●		2002
Comptabiliser dans les résultats les frais reportés liés aux éléments monétaires à long terme rachetés avant échéance à la date du règlement.				●	2004
Nombre de recommandations	**4**	**2**	**6**	**8**	
Répartition	**20 %**	**10 %**	**30 %**	**40 %**	

■ Restriction dans le rapport du vérificateur joint aux états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2006.

● Restriction relative à l'application des principes comptables généralement reconnus pour le secteur public.

◆ Élément commenté dans le présent rapport.

ANNEXE – RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

À l'Assemblée nationale,

J'ai vérifié l'état consolidé de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2006 ainsi que les états consolidés des résultats de fonctionnement, des déficits cumulés et des besoins financiers et de financement de l'année financière terminée à cette date. La responsabilité de la préparation de ces états financiers incombe au ministre des Finances. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers en me fondant sur ma vérification.

À l'exception de ce qui est mentionné dans les paragraphes ci-dessous, ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par le gouvernement ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

Périmètre comptable

Le périmètre comptable du gouvernement, décrit dans la note 1 des états financiers, n'inclut pas les entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux. Le gouvernement devrait inclure ces entités dans son périmètre comptable puisqu'il les contrôle.

Compte tenu du fait que le gouvernement n'a pas colligé toute l'information nécessaire, je n'ai pu déterminer les effets de la non-inclusion des entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux dans les états financiers. Toutefois, selon l'information dont je dispose, l'inclusion de ces entités dans les états financiers consolidés du gouvernement entraînerait des changements significatifs dans les données financières qu'il y présente.

Respect des principes comptables généralement reconnus pour le secteur public

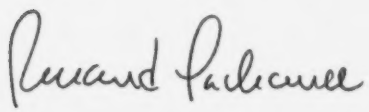
Ces états financiers sont préparés selon des conventions comptables déterminées par le gouvernement. Certaines de ces conventions diffèrent des principes comptables élaborés par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) pour le secteur public. L'utilisation de ces principes pourrait modifier à la hausse ou à la baisse les montants du surplus annuel, du passif, de la dette nette et des déficits cumulés présentés dans ces états financiers. Toutefois, n'ayant pas toute l'information pour évaluer leurs incidences, je n'ai pu établir tous les effets de l'application de ces principes sur les états financiers consolidés.

Compte tenu de l'importance des répercussions que les éléments mentionnés dans les paragraphes ci-dessus sont susceptibles d'avoir sur les états financiers, il m'est impossible d'exprimer une opinion sur la fidélité de l'image donnée par ces états financiers selon les principes comptables généralement reconnus du Canada.

Par ailleurs, conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général*, j'exprime l'opinion que, à l'exception de la non-inclusion dans le périmètre comptable des entités des réseaux dont je n'ai pu évaluer les effets, ces états financiers donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2006 et des résultats de ses opérations ainsi que de l'évolution de sa situation financière pour l'année financière terminée à cette date, selon les conventions comptables du gouvernement du Québec qui sont énoncées dans la note 1 afférente aux états financiers consolidés. De plus, je déclare qu'à mon avis, à l'exception de l'application rétroactive des modifications aux conventions comptables expliquées dans la note 2, ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

D'autres informations et commentaires sur les états financiers et sur le présent rapport sont présentés dans mon *Rapport spécial à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2006.*

Le vérificateur général du Québec,



Renaud Lachance, CA
Québec, le 11 octobre 2006

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

QUÉBEC
750, boulevard Charest Est, 3e étage
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

MONTRÉAL
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

INTERNET
Courriel : verificateur.general@vgq.gouv.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.gouv.qc.ca

Dépôt légal – 4e trimestre 2006
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN-13 : 978-2-550-48117-1
ISBN-10 : 2-550-48117-8

La forme masculine employée dans le texte
désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.